

УДК 353.5

Ткач К.М.

кандидат економічних наук,  
старший викладач кафедри фінансів  
Чернівецького торговельно-економічного інституту  
Київського національного торговельно-економічного університету

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В КОНТЕКСТІ СТВОРЕННЯ САМОДОСТАТНІХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE CONTEXT OF SELF-SUFFICIENCY OF TERRITORIAL COMMUNITIES

#### АНОТАЦІЯ

У статті досліджено вплив подрібненості територіальних громад України на їх самодостатність. Визначено, що в зарубіжних країнах створенню самодостатніх територіальних громад передувало проведення реформ адміністративно-територіального устрою. Акцентовано увагу, що реформування адміністративно-територіального устрою України зумовлене необхідністю забезпечення самодостатності територіальних громад в умовах децентралізації державного управління, оптимізації управління територіями, впорядкування взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів. Обґрунтовано важливість та своєчасність створення законодавчої бази для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання в контексті формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, територіальна громада, самодостатність, фінансова спроможність.

#### АННОТАЦИЯ

В статье исследовано влияние раздробленности территориальных общин Украины на их самодостаточность. Определено, что в зарубежных странах созданию самодостаточных территориальных общин предшествовало проведение реформ административно-территориального устройства. Акцентировано внимание, что реформирование административно-территориального устройства Украины обусловлено необходимостью обеспечения самодостаточности территориальных общин в условиях децентрализации государственного управления, оптимизации управления территориями, благоустройства взаимоотношений органов власти различных иерархических уровней. Обоснованы важность и своевременность создания законодательной базы для реализации права территориальных общин на добровольное объединение в контексте формирования эффективной территориальной системы органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти для обеспечения устойчивого социально-экономического развития соответствующих административно-территориальных единиц.

**Ключевые слова:** административно-территориальная реформа, децентрализация, территориальная община, самодостаточность, финансовая состоятельность.

#### ANNOTATION

The paper studied the effect of the fragmentation of the territorial communities of Ukraine on their self-sufficiency. It was determined that in foreign countries the creation of self-sufficient local communities preceded the reform of administrative and territorial unit. The attention that the reform of the administrative and territorial structure of Ukraine is due to the need for self-reliance of local communities in a decentralized governance, optimize territory management, improvement of mutual relations of the authorities of different hierarchical levels. It substantiates the importance and timeliness of creating a legal framework for the realization of the

right of local communities to voluntary association in the context of the formation of an effective system of territorial local governments and local authorities to ensure sustainable socio-economic development of the administrative-territorial units.

**Keywords:** administrative-territorial reform, decentralization, territorial community, self-sufficiency, financial viability.

**Постановка проблеми.** В умовах трансформації соціально-економічної системи та переходу до ринкових умов господарювання найважливішими фінансовими важелями державного управління економічними процесами в межах країни є бюджетні інструменти. Вирішальним фактором регіонального розвитку, що впливає на економіку в загальнонаціональному масштабі, є бюджетна система країни. Оптимальна побудова бюджетної системи та її узгодженість з адміністративно-територіальним устроєм мають великий вплив на вибір форм взаємовідносин держави та окремих територій, які, своєю чергою, забезпечують вирівнювання економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та впливають на рівень самодостатності територіальних громад. Саме через бюджетну систему забезпечується як реалізація функцій держави в усіх регіонах країни, враховуючи загальнодержавні інтереси, так і право кожної територіальної громади проводити соціально-економічну політику з урахуванням внутрішніх інтересів, виходячи з потреб виконання тих чи інших місцевих завдань, наявності місцевих ресурсів.

Невідповідність організації та механізму функціонування бюджетної системи країни вимогам сучасного соціально-економічного розвитку держави зумовлює диспропорції в міжбюджетних відносинах. Основою їх подолання повинно бути подальше науково обґрунтоване реформування бюджетної системи та адміністративно-територіального устрою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням забезпечення самодостатності територіальних громад шляхом реформування адміністративно-територіального устрою присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних практиків і науковців, зокрема, Деркача М. [9], Кириленко О., Бориславської О. [10], Дем'янишина В., Мярковського А. [11], Петкової Л. [12] та ін.

**Мета статті** полягає у дослідженні екстернальної подрібненості територіальних громад України на їх самодостатність, а також можливостей підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Функціонування сучасної бюджетної системи України визначає основна законодавча база, сформована за роки незалежності країни, а саме: Закон Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» від 5 грудня 1990 р., який був удосконалений прийнятим у новій редакції Законом України «Про бюджетну систему України» 29 червня 1995 р., Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. та Бюджетний кодекс України, прийнятий 8 липня 2010 р. [1–3]. Бюджетним кодексом України радикально змінено порядок формування місцевих бюджетів та системи міжбюджетних відносин, однак реальної автономії органи місцевого самоврядування до 2014 р. не набули. Тривалий час Україна концентрувала майже весь фінансовий ресурс, а також важелі повноважень на центральному рівні.

У зарубіжних країнах створенню самодостатніх територіальних громад передувало проведення реформ адміністративно-територіального устрою. Значна кількість територіальних реформ в Європі була проведена після Другої світової війни. При здійсненні реорганізації у 1950–1970 рр. у Норвегії, Фінляндії, Швеції, Данії, Нідерландах, Великобританії широко практикувалося укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Меншою мірою його враховували в ході пізніших територіальних реформ у Німеччині та Греції. Після 1990 р. спільною тенденцією стало територіальне подрібнення у Чехії, Словаччині, Угорщині та ін. Хоча варто відзначити, що дуже швидко територіальне подрібнення стали називати однією з основних перешкод децентралізації та ефективного функціонування системи місцевого врядування [4, с. 52].

Загалом, у Данії було об'єднано 271 муніципалітет у 98; Грузія замінила 985 муніципалітетів, переважно сільських, 64-ма великими районними органами влади на базі колишніх районів; кількість французьких муніципалітетів була скорочена з 447 до 348; значно скоротили кількість муніципальних органів влади Литва, Греція, Ісландія та Латвія. Нині середній розмір місцевих органів влади у різних країнах ще досить різниться: середня кількість населення муніципалітету варіює від 1 640 у Чехії і 1 720 у Франції до 56 570 у Литві та 139 480 у Великій Британії [4, с. 26].

Досвід європейських країн свідчить, що адміністративно-територіальна реформа найтіснішим чином пов'язана з процесом децентралізації державного управління – розширенням повноважень місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування за рахунок повнова-

жень центральних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності управління та найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів.

Так, реформування адміністративно-територіального устрою в державах Європи спрямоване передусім на посилення максимального наближеного до споживачів базового рівня адміністративно-територіального устрою – громади, що є необхідною умовою надання населенню якісних публічних послуг та вимагає фіскальної децентралізації. Можливість фіскальної децентралізації видатків (надання ресурсів на виконання певних функцій); доходів (закріплення за територіальними колективами права на певні доходи та на встановлення їх розміру); а також процесуальну і організаційну самостійність із використання коштів [5, с. 97].

Часткові спроби змінити ситуацію з проблемою дездатності територіальних громад, підвищити результативність місцевої публічної влади з відповідним реформуванням міжбюджетних відносин відбувалися і в Україні. У 2005 р. обговорювалася ідея запровадження трирівневого територіального устрою: громада – район – регіон. Передбачалася зміна розподілу повноважень між регіональними, районними рівнями та рівнями громад, що вимагало повної зміни бюджетної системи країни й формули розрахунків трансфертів [6]. У 2009 р. також була здійснена спроба проведення адміністративно-територіальної реформи, але відповідний законопроект не дістав належної підтримки Верховної Ради та був відхилений.

Таким чином, незважаючи на наявність конституційно задекларованих прав місцевого самоврядування та ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування, розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. Така ситуація насамперед зумовлена тим, що переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування не задовольняла потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечувало створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, оскільки адміністративно-територіальний устрій України, що склався за часів радянської влади, не відповідав сучасним уявленням та вимогам.

Дотаційність 5 419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету. А здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних гро-

мад із використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [7].

Політична ротація 2014 р. та відповідне повернення вектору розвитку національної економіки в напрямку євроінтеграції створили умови до розробки та схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [7].

Наслідком схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стало створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання. Так, у грудні 2014 р. до Бюджетного кодексу України було внесено зміни в частині міжбюджетних відносин, що відкрили можливості формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом шляхом їх об'єднання [8]. Як результат об'єднання, такі громади наділяються повноваженнями, рівнозначними повноваженням міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участі в об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.

**Висновки.** Для України є актуальним об'єднання сіл та селищ у потужні територіальні громади, оскільки, за статистичними даними, близько 90% усіх територіальних утворень країни нараховують до 5 тис. жителів. На підставі ж досліджень, проведених фахівцями Світового банку, встановлено, що в самодостатній територіальній громаді мінімальна кількість мешканців повинна бути приблизно 5–6 тис. Такі територіальні громади повинні мати стабільну фінансову базу [9, с. 50]. За європейськими нормами первинна територіальна одиниця має налічувати не менше 100 тис. мешканців [10, с. 17].

Реальний старт для здійснення конкретних заходів із реформування місцевого самоврядування дало ухвалення в лютому 2015 р. Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [11], який установлює порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки

об'єднаним територіальним громадам із метою забезпечення самодостатності територіальних громад, які б володіли відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій.

Таким чином, реформування адміністративно-територіального устрою України зумовлене необхідністю децентралізації державного управління, оптимізації управління територіями, впорядкування взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів, що, звичайно, вплине на бюджетну систему та фактично викликає новий етап бюджетної реформи.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про бюджетну систему України : закон втратив чинність на підставі Бюджетного кодексу № 2542-III (2542-14) від 21.06.2001 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=512-12>.
2. Бюджетний кодекс України : кодекс втратив чинність на підставі Кодексу № 2456-VI (2456-17) від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2542-14>.
3. Бюджетний кодекс України станом на 18 червня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
4. Вплив економічного спаду на місцеве врядування у Європі. Що відбувається, і що можна зробити : збірка документів Ради Європи з редакторським коментарем Кеннета Дейві // Ініціатива місцевого врядування та публічних послуг Фондації відкритого суспільства. – Будапешт : [б. в.], 2010. – 87 с.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Завєруха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : Софія. – 2012. – 128 с.
6. Деркач М.І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України / М.І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 56–63.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин станом на 26.04.2015 р. : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Петкова Л.О. Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні / Л.О. Петкова, Л.М. Задувайло // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 47–55.
10. Мярковський А.І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А.І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 3–18.
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.